



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO N.º: 1136219/14
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE CAPANEMA
INTERESSADO: IZOLETE APARECIDA WALKER SCHNEIDER
ADVOGADO:
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO N.º 2568/15 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. A “parcela extra” repassada aos Municípios pelo Ministério da Saúde de acordo com o número de Agentes Comunitários de Saúde registrados não está vinculada ao pagamento de pessoal.

1. DO RELATÓRIO

Versa o presente expediente acerca de **consulta** apresentada pela Sra. Izolete Aparecida Walker Schneider, Presidente da Câmara de Capanema, nos seguintes termos:

A parcela extra do incentivo recebido pelos municípios, repassada no último trimestre de cada ano pelo Ministério da Saúde, está vinculada ao pagamento de um “salário extra”, “14º salário” ou “incentivo adicional” aos agentes comunitários de saúde?

O expediente veio acompanhado de **parecer jurídico da assessoria local**, em atendimento ao disposto no inc. IV, do art. 38, da LC/PR 113/05, nas folhas 04 e seguintes da Peça 03, sendo as conclusões do opinativo, em síntese, as seguintes:

Os valores repassados pelo Ministério da Saúde a título de incentivo financeiro são de caráter institucional, não devidos diretamente aos agentes, mas ao custeio do programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS). Da mesma forma, a parcela extra, repassada no último trimestre de cada ano, não está vinculada ao pagamento de incentivo adicional ou 14º salário diretamente aos ACS. Esta parcela extra se destina à implantação do PACS, podendo ser utilizada para o pagamento de verbas salariais, entre elas o 13º salário ou outros incentivos previstos em lei. Ademais, não há autorização legislativa (exigência do art. 37, inc. X, da Constituição Federal) para pagamento de parcela extra ou 14º salário aos Agentes Comunitários de Saúde no Município de Capanema.

Preenchidos os requisitos legais pertinentes, por meio do Despacho 2706/14 (Peça 05) recebi a consulta e solicitei manifestação da **Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca** acerca da existência de decisões com efeito normativo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

relativamente à matéria colocada em questão, havendo sido noticiado que (Informação 125/14 – Peça 06):

Pesquisando a jurisprudência desta Corte em cumprimento ao disposto no parágrafo §2º do artigo 313, e inciso X, do artigo 166 do Regimento Interno deste Tribunal, informamos que não foram encontradas decisões sobre o tema. Entretanto, insta ressaltar que tramita nesta Corte a Consulta nº 447269/12, formulada pelo Município de DOURADINA, com questionamento semelhante ao da Requerente, mas ainda não foi julgado.

Encaminhada a consulta para exame de mérito pela **Diretoria de Controle de Atos de Pessoal**, foi elaborado o Parecer 3920/15 (Peça 07) no seguinte sentido:

Conforme informação nº 125/2014 – DJB (peça 6), verifica-se que essa matéria não é nova nesta Corte de Contas, pois tramita o protocolo nº 447269/12, referente a consulta do município de Douradina sobre o mesmo assunto.

Assim, visando viabilizar manifestação uniforme a respeito, requer-se a deliberação acerca da possibilidade do apensamento do presente processo ao protocolo supramencionado, com fulcro no art. 364, caput e §2º do Regimento Interno.

Considerando o relevante interesse público e o papel orientador da Administração atribuído aos Tribunais de Contas, consigne-se que o Tribunal Superior do Trabalho possui jurisprudência recente sobre o mérito do tema, conforme se vê abaixo:

RECURSO DE REVISTA – PROCESSO ELETRÔNICO. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL. A jurisprudência desta Corte tem firmado o entendimento de que, por determinação constitucional, cabe exclusivamente à lei, em sentido formal, de iniciativa do chefe do Poder Executivo Municipal, dispor sobre a concessão da parcela incentivo financeiro adicional aos agentes comunitários de saúde. Precedentes. Recurso de Revista conhecido e provido (TST-RR-1853-77.2012.5.03.0143, 8ª Turma, Rel. Min.: Marcio Eurico Vitral Amaro, DETJ 13/06/2014)

“RECURSO DE REVISTA. INCENTIVO ADICIONAL. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. INSTITUIÇÃO POR MEIO DE PORTARIA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. NECESSIDADE DE LEI DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. Inexistindo lei de iniciativa do Poder Executivo que conceda o direito ao incentivo adicional aos agentes comunitários de saúde do Município de Juiz de Fora, a concessão da parcela tão somente com base em portaria do Ministério da Saúde efetivamente afronta o art. 61, § 1º, II, -a-, da Constituição Federal. Recurso de revista conhecido e provido.” (TST-RR-1813-95.2012.5.03.0143, 8ª Turma, Rel. Min.: Dora Maria da Costa, DEJT 28/03/2014)

(...)

Assim, observou-se que, antes de se discutir a finalidade da parcela – se é destinada diretamente aos agentes ou se tem o objetivo de financiar o programa de agentes comunitários de saúde –, destacou-se que a instituição ou o aumento de vantagens remuneratórias para servidores públicos é matéria que só pode ser disciplinada por lei formal de iniciativa do Poder Executivo, conforme o artigo 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea "a", da Constituição.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No caso ora discutido, todavia, a referida parcela foi instituída por portarias editadas pelo Ministério da Saúde, não tendo o condão de automaticamente conceder vantagem remuneratória aos agentes comunitários de saúde na forma de “salário-extra” ou “14º salário”, podendo ser destinada ao incremento ou implantação de ações e projetos municipais relacionados aos trabalhos do programa de agentes comunitários de saúde.

O **Ministério Público de Contas** (Parecer 4506/15 – Peça 08) opinou pelo apensamento dos autos aos da Consulta 44726-9/12, medida esta que indeferi por meio do Despacho 365/15 (Peça 09) solicitando apresentação de manifestação conclusiva, a qual foi apresentada no Parecer 5458/15 (Peça 10), cujas principais conclusões são transcritas a seguir:

4. Embora discorde do fluxo processual definido pelo r. Despacho – haja vista que a similitude dos objetos debatidos em processos distintos reclama a prolação de decisão uniforme pela Corte, o que apenas é assegurado mediante o expediente do apensamento dos autos –, este órgão ministerial proferirá manifestação conclusiva neste feito em observância à competência instrutória delegada ao Relator pelo Regimento Interno (art. 424, §1º, do RI). Ademais, por se tratar de matéria a ser discutida em tese, não se vislumbra, por ora, prejuízo às partes a manutenção da relatoria fixada com a distribuição original do feito. Igualmente, quando da apreciação do processo em plenário será viável eventual arguição de nulidade processual, caso seja efetivamente constatado algum vício lesivo.

(...)

(...) os recursos repassados pela União a título de assistência financeira complementar, nos termos da legislação supracitada, integram a receita geral dos Municípios e Estados beneficiados e consubstanciam aporte financeiro que assegura a manutenção, pelos entes, do programa de Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias, inclusive para garantir o pagamento do piso salarial nacional aos respectivos servidores. Não se tratando de transferência voluntária, esvai-se a competência do Tribunal de Contas da União para fiscalizar os recursos repassados pelo ente federal. De maneira que resta assentada a competência dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios na matéria, o que legitima, por conseguinte, o conhecimento da consulta formulada a esta Corte (art. 38, III, da Lei Complementar nº 113/2005).

13. Quanto ao mérito, a resposta é isenta de dúvida. De maneira inequívoca este Ministério Público de Contas posiciona-se pela impossibilidade de destinação automática, aos Agentes, da parcela adicional repassada pela União no último trimestre do ano. Tal conclusão ampara-se em dois fundamentos: **(i)** a matéria relativa à remuneração de servidores públicos se sujeita ao princípio da reserva de lei formal; **(ii)** a Lei nº 11.350/2006 não vincula a destinação dos recursos da assistência financeira complementar ao pagamento de pessoal.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO¹

Juízo de Admissibilidade

A Consulente é parte legalmente legitimada a realizar consulta perante este Tribunal. As questões foram formuladas em tese e de forma objetiva, estando

¹ Responsável Técnico – Davi Gemael de Alencar Lima (TC 51455-1).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

precisamente indicadas as dúvidas. Foi apresentado parecer jurídico elaborado pela assessoria local.

Com relação à matéria trazida, guardar relação com as atribuições desta Corte de Contas, conforme requisito inserto no inc. III do art. 38 da LC/PR 113/05, em que pese não vislumbrar este Conselheiro qualquer dúvida de que a consulta atende à condição, entendo pertinente trazer à baila trecho do opinativo do *Parquet*, que relatou que, em análise efetuada na já mencionada Consulta 44726-9/12, indicou que a matéria seria de competência do Tribunal de Contas da União:

(...) não ostentam natureza de voluntários os repasses da União aos Municípios em razão da política nacional de assistência financeira complementar ao programa de Agentes Comunitários de Saúde e de Combates às Endemias. Trata-se, em verdade, de repasse legal de recursos, que uma vez transferidos passam a integrar o patrimônio do ente municipal. Referida política foi instituída pela Emenda à Constituição nº 63/2010, que deu a seguinte redação ao §5º do art. 198: “Lei federal disporá sobre o regime jurídico, o piso salarial profissional nacional, as diretrizes para os Planos de Carreira e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias, **competindo à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do referido piso salarial**” (destacou-se).

(...)

11. Conclui-se, da normativa acima mencionada [Lei 12.994/14], que a transferência de recursos da União aos Municípios determinada pela Constituição e pela Lei nº 11.350/2006 não apresenta caráter voluntário, eis que **o repasse é vinculado, por determinação legal, ao número de agentes contratados pela municipalidade e ao valor do piso salarial nacional da categoria**. Inclusive a **obrigatoriedade** de transferência é prevista de maneira expressa pelo art. 9º-E daquela lei, assim redigido: “Atendidas as disposições desta Lei e as respectivas normas regulamentadoras, os recursos de que tratam os arts. 9º-C e 9º-D serão repassados pelo Fundo Nacional de Saúde (Funasa) aos fundos de saúde dos Municípios, Estados e Distrito Federal como transferências correntes, regulares, automáticas e obrigatórias, nos termos do disposto no art. 3º da Lei no 8.142, de 28 de dezembro de 1990”.

12. Portanto, os recursos repassados pela União a título de assistência financeira complementar, nos termos da legislação supracitada, integram a receita geral dos Municípios e Estados beneficiados e consubstanciam aporte financeiro que assegura a manutenção, pelos entes, do programa de Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias, inclusive para garantir o pagamento do piso salarial nacional aos respectivos servidores. Não se tratando de transferência voluntária, esvai-se a competência do Tribunal de Contas da União para fiscalizar os recursos repassados pelo ente federal. De maneira que resta assentada a competência dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios na matéria, o que legitima, por conseguinte, o conhecimento da consulta formulada a esta Corte (art. 38, III, da Lei Complementar nº 113/2005).

Mantém-se, nesta esteira, o conhecimento da consulta.

Preliminar



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conforme Informação 125/14 - DJB (Peça 06), tramita nesta Casa consulta apresentada anteriormente à presente acerca de tema análogo; trata-se do Processo 44726-9/12.

Em uma análise meramente abstrata, não há como se discordar de DICAP e do Ministério Público de Contas no sentido de que o apensamento deste feito à mencionada consulta seria o procedimento mais adequado².

No entanto, considerando: (a) o tempo transcorrido desde a instauração do Processo 44726-9/12; (b) a peculiaridade da situação do Relator da consulta em comento; e (c) o evidente interesse público na resposta (uma vez que existem três feitos com mesmo objeto – uma consulta distribuída ao Conselheiro Durval Amaral já foi apensada aos autos do Processo 44726-9/12); reafirmo a posição fixada no Despacho 2706/14 (Peça 05), entendendo que se deve aproveitar o presente para firmar orientação acerca da matéria, sem prejuízo do encaminhamento dos autos ao Gabinete do Relator daquela consulta para que, após o presente julgamento, seja dado o cabível deslinde processual à mesma.

Mérito

Nenhum reparo há de ser feito às conclusões lançadas nos opinativos que instruem o presente expediente.

Primeiramente, a própria regulamentação que ensejou a discussão, qual seja, a Portaria 314/14, do Ministério da Saúde, prevê somente o valor de uma parcela extra a ser repassada aos entes beneficiados de acordo com o número de Agentes Comunitários de Saúde registrados, e não a destinação a ser dada a tal parcela extra, senão vejamos:

Art. 1º Fica fixado em R\$ 1.014,00 (mil e quatorze reais) por Agente Comunitário de Saúde (ACS) a cada mês o valor do incentivo financeiro referente aos ACS das Estratégias de Agentes Comunitários de Saúde e de Saúde da Família.

Parágrafo único. No último trimestre de cada ano será repassada uma parcela extra, calculada com base no número de ACS registrados no cadastro de equipes e profissionais do Sistema de Informação definido para este fim, no mês de agosto do ano vigente, multiplicado pelo valor do incentivo fixado no "caput" deste artigo.

(grifos nossos)

Além disso, consoante bem indica o *Parquet*, matéria relativa à remuneração de servidores públicos se sujeita ao princípio da reserva de lei formal, e a Lei 11.350/06 não vincula a destinação dos recursos da assistência financeira complementar ao pagamento de pessoal.

Finalmente, o tema em questão já foi objeto de inúmeros processos perante a Justiça do Trabalho, havendo sido sedimentada orientação no sentido de que

² RITCE/PR: Art. 364. O apensamento é a vinculação de um processo a outro, determinado pelo Relator, para fins de análise e decisão única, de modo uniforme para os processos apensados.

(...)

§ 2º Sendo diversos os Relatores, será prevento aquele a quem o primeiro dos processos foi distribuído.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

os valores repassados pela União a Municípios a título de assistência financeira complementar ou incentivo financeiro não caracterizam destinação vinculada à remuneração dos Agentes, mas mecanismo de fomento e cooperação para a execução de ações destinadas à promoção da saúde e prevenção de doenças. Veja-se os precedentes do Tribunal Superior do Trabalho colacionados na instrução desta consulta:

RECURSO DE REVISTA. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL. LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA. NECESSIDADE. O Tribunal Superior do Trabalho consolidou o entendimento no sentido de que as Portarias do Ministério da Saúde que disciplinam os incentivos financeiros adicionais visam somente a fixar a importância que o Ministério da Saúde deve repassar aos entes públicos com o intuito de incrementar ações e projetos direcionados à saúde da população. Acórdão regional que defere vantagem pecuniária a agente comunitário de saúde sem expressa autorização legislativa, contrariamente ao disposto no art. 37, X, da Constituição Federal, encontra-se em desconformidade com a iterativa, notória e atual jurisprudência do TST. Agravo de instrumento do Reclamado provido. Recurso de revista conhecido e provido. (RR - 1802- 03.2012.5.15.0056 , Relator Ministro: João Oreste Dalazen, Data de Julgamento: 22/04/2015, 4ª Turma, Data de Publicação: DEJT 30/04/2015)

“AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL. INDEVIDO. AUSÊNCIA DE LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA. A reclamante, agente comunitária de saúde do Município de Juiz de Fora, ampara seu pedido de recebimento da parcela incentivo financeiro adicional na Portaria nº 1.350/2002 do Ministério da Saúde. Contudo, a fixação de sua remuneração depende de projeto de lei de iniciativa do Chefe do Executivo Municipal, nos termos do artigo 37, inciso X, da Constituição Federal. Na hipótese dos autos, não existe expressa autorização legislativa para a concessão do adicional aos agentes comunitários de saúde da municipalidade tampouco autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, conforme prevê o artigo 169 da Constituição Federal. Recurso de revista conhecido e provido. (RR - 1829-49.2012.5.03.0143, 2ª Turma, Relator Ministro: José Roberto Freire Pimenta, DEJT 14/2/2014).

3. DA DECISÃO

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

3.1. responder à consulta nos seguintes termos: “A ‘parcela extra’ repassada aos Municípios pelo Ministério da Saúde de acordo com o número de Agentes Comunitários de Saúde registrados não está vinculada ao pagamento de pessoal”;

3.2. determinar, após o trânsito em julgado da decisão:

a) o encaminhamento dos autos ao Gabinete do Conselheiro Fábio de Souza Camargo para conhecimento e adoção das medidas que entender cabíveis em relação à Consulta 44726-9/12;

b) determinar o encerramento do processo e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

I. responder à consulta nos seguintes termos: “A ‘parcela extra’ repassada aos Municípios pelo Ministério da Saúde de acordo com o número de Agentes Comunitários de Saúde registrados não está vinculada ao pagamento de pessoal”;

II. determinar, após o trânsito em julgado da decisão:

a) o encaminhamento dos autos ao Gabinete do Conselheiro Fabio de Souza Camargo para conhecimento e adoção das medidas que entender cabíveis em relação à Consulta 44726-9/12;

b) determinar o encerramento do processo e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ELIZEU DE MORAES CORREA.

Sala das Sessões, 11 de junho de 2015 – Sessão n.º 21.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA
Presidente